

4. DIÁLOGO MULTIDISCIPLINAR

4.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE PARCELAMENTO E USO DE SOLO PARA SÍTIOS RECREATIVOS EM MINAS GERAIS

CRISTINA CAMPOS DE FARIA

Pós-Graduada com especialidade em Gestão Ambiental

Comissão de Meio Ambiente da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Minas Gerais

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Referencial teórico. 2.1. A função social da propriedade. 2.2. O direito ambiental e seus princípios. 2.3. Licenciamento ambiental. 2.3.1. Licenciamento ambiental no âmbito nacional. 2.3.2. Licenciamento ambiental no âmbito estadual – Minas Gerais. 2.4. Zoneamento do solo. 2.4.1. Zoneamento do solo urbano. 3. Análise e discussões. 3.1. Competência para as questões ambientais. 3.2. Licenciamento ambiental. 3.3. Licenciamento ambiental para parcelamento do solo urbano no Estado de Minas Gerais. 3.4. Uso do solo rural na atualidade. 3.5. Viabilidade de licenciamento ambiental de parcelamento e uso do solo para sítios recreativos em Minas Gerais. 4. Conclusão. 5. Referências bibliográficas.

1. Introdução

O meio ambiente sofreu por muito tempo com a atividade predatória do homem que, estimulado por sua ganância, retirou-lhe, de forma irresponsável, sem controle ou planejamento, as riquezas naturais, em busca de um lucro. A resposta da natureza para essas atividades foi catastrófica e os Governos mundiais passaram a se preocupar com meios legais de defesa contra a degradação ambiental. Deve-se ressaltar, no entanto, que a proteção ambiental não pode ser tarefa exclusiva do Estado, cabendo a cada indivíduo a obrigação de garantir às presentes e futuras gerações o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (FREITAS, 2005).

No Brasil, devido ao processo permanente de degradação ambiental, optou-se, nos anos 80, pela adoção de um regime jurídico público para as leis ambientais – tendo sido publicada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – LPNMA (Lei nº 6.938/81), que não somente instituiu a Política e criou instrumentos de gestão ambiental, além do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, como também sistematizou as normas que anteriormente eram esparsas e setoriais. Essa Lei, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90, tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar ao país, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Assim, com o objetivo de se obedecer às leis ou de se adaptar à nova realidade competitiva mundial, faz-se cada vez mais necessária a

adoção de políticas e medidas efetivas de controle e, principalmente, de prevenção de danos ao meio ambiente.

Há que se falar, no entanto, que o gerenciamento ambiental no Brasil iniciou-se, concretamente, com a promulgação da Resolução CONAMA nº 001/86, regulamentando a elaboração de Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental – EIAs/RIMAs, para as ações que alterassem ou causassem impactos significativos sobre o ambiente. Nessa Resolução, o CONAMA definiu, também, a natureza dessas alterações, como qualquer mudança física, química ou biológica provocada pelas atividades humanas, que afetem o meio biológico, a qualidade dos recursos naturais, as atividades socioeconômicas e a saúde pública.

Assim, desde a década de 80, vem sendo preconizado, no Brasil, um novo padrão de gestão para o meio ambiente, promovido pelas mudanças das políticas voltadas à proteção e ao manejo dos recursos naturais. A Lei nº 6.938/81 foi recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil – CF/88, que dedicou, de forma inovadora, todo um capítulo ao meio ambiente, impondo como obrigação da sociedade e do próprio Estado, a preservação e defesa do meio ambiente. Acrescenta-se que a tutela ambiental passou a ter respaldo, também, nos fundamentos da República Federativa do Brasil no que se refere à dignidade da pessoa humana, visando a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma sadia qualidade de vida (FERNANDES, 2005).

Com a finalidade de se alcançar os objetivos mencionados nos incisos I a XII do artigo 9º da Lei da PNMA foram instituídos instrumentos de gestão ambiental. Ressalta-se que, dos instrumentos prévios de controle ambiental, os que mais efetividade trazem à política ambiental são o estudo de impacto ambiental e o processo de licenciamento ambiental, porque vinculados a uma visão de proteção dos recursos naturais e de controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. No entanto, por ser enfoque deste trabalho e considerado um dos mais importantes instrumentos da PNMA para o controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras desde a Lei Federal nº 6.938/81, ressaltamos o segundo instrumento: o licenciamento ambiental (ANTUNES, 2000). Saliente-se que o licenciamento é basicamente uma atividade a ser exercida pelo Poder Público Estadual, segundo a legislação citada e conforme os ditames da Resolução CONAMA nº 237/97.

No Estado de Minas Gerais o licenciamento está a cargo da Secretaria de Meio Ambiente – SEMAD e seus órgãos: Instituto Estadual de Florestas – IEF, Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM e Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM. No exercício da função de Analista Ambiental do IEF, a autora pôde verificar uma *lacuna* na legislação ambiental no tocante ao processo de licenciamento em relação

às propriedades situadas entre o solo rural e a expansão urbana – *zona fronteira*, os chamados sítios recreativos –; tendo tal *lacuna* suscitado o seguinte questionamento: Será viável a proposição metodológica para licenciamento ambiental de parcelamento e uso do solo para sítios recreativos em Minas Gerais, tendo como parâmetro o licenciamento ambiental para parcelamento e uso do solo urbano no mesmo Estado da Federação?

O resultado que se espera alcançar com essa exposição é a propositura de uma nova deliberação normativa do Conselho Estadual de Política Ambiental, visando ao licenciamento para esse fim, tentando-se evitar ou diminuir os impactos ambientais causados com a diminuição da densidade demográfica nestas áreas e, ainda, reduzindo a produção de resíduos sólidos e líquidos, amenizando a impermeabilização do solo. A falta de exigência legal de licenciamento tem gerado o surgimento de loteamentos clandestinos e/ou ilegais (chacreamento), com deficiência em infra-estrutura básica necessária à subsistência, em atendimento ao mínimo de dignidade humana, descaracterizando a propriedade como módulo rural, principalmente, no que se refere ao percentual mínimo de parcelamento de módulo rural. E, ainda, incapaz de atender um de seus requisitos legais, qual seja, a exploração extrativa, agrícola, pecuária, agroindustrial. Dessa forma, não se enquadrando à legislação da propriedade produtiva rural, nem sequer à legislação de propriedade urbana, por não se caracterizarem, conforme legislação municipal, como urbana ou de expansão urbana.

Devido a essa descaracterização surge o interesse em analisar a viabilidade de licenciamento para tais propriedades, com infra-estrutura próxima ao loteamento, sem perder, contudo, as características de zona rural, ou seja, tornando-se *sítios recreativos*, capazes de atender a função social da propriedade, tendo em vista que, com a descaracterização da finalidade rural, verificou-se a finalidade especificamente urbana. Com tudo isso, estar-se-á cumprindo um mandamento constitucional de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, controlando e protegendo o uso do solo, seus mananciais hídricos; controlando-se, assim, a produção de poluição atmosférica, líquida e sólida, tendo em vista as exigências feitas no processo de licenciamento integrado, com a promoção de educação ambiental, alcançando, ainda, o princípio da função social da propriedade, conforme preceitua o artigo 186 da Constituição Federal.

2. Referencial teórico

Tendo em vista que o tema em análise surgiu de um questionamento profissional e em razão de se tratar de uma pesquisa com caráter exploratório, vale ressaltar que não encontramos qualquer teoria específica, havendo escassez de material teórico. No entanto, partimos de um quadro teórico pertinente em relação ao tema, capaz de

nos dar embasamento para as hipóteses lançadas, sem as quais não conseguiríamos trabalhar. Daí se verifica larga utilização da legislação do SISNAMA e, também, do Sistema Estadual de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais – SISEMA, com o qual trabalhamos e que serve de referência para este trabalho. E, ainda, foi necessária a utilização dos seguintes regramentos jurídicos: Constituição Federal vigente, Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), entre outros. Quanto à doutrina pesquisada, verificam-se textos bastante conceituais, imprescindíveis à análise em questão.

2.1 A Função social da propriedade

Atualmente, o conceito de propriedade encontra-se atrelado à função social que ela desempenha. Essa nova conotação dada à propriedade consagrou-se com o advento da Constituição Federal de 1988. Mas nem sempre foi assim. A propriedade era concebida como um bem absoluto, de forma que o seu titular podia dela usar, gozar e dispor da forma que melhor lhe aprouvesse. A preocupação com a função social da propriedade surgiu no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1946, apesar de não fazer menção direta ao princípio da função social, limitando-se à previsão de que o uso da propriedade está condicionado ao bem estar social. Na Constituição de 1967, o instituto aparece de modo explícito no texto constitucional, como princípio informador da ordem econômica e social.

Porém, como já salientado, apenas na Constituição de 1988 a função social passou a integrar o capítulo destinado aos direitos e garantias fundamentais. A partir de então surgiu a necessidade de uma revisão do conceito de propriedade. Fernandes (2005, p. 24) confirma que, “[...] com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma evolução substancial no que concerne ao tratamento constitucional concedido à propriedade”. Segundo Milaré (2001), a Constituição Federal garante o direito de propriedade, condicionando tal direito ao cumprimento de sua função social e à defesa do meio ambiente. Garante, também, o livre exercício de qualquer atividade econômica, atendidas apenas as eventuais restrições impostas por lei em prol do interesse público. Isso ocorreu porque, “[...] no curso do tempo, o Direito brasileiro, Público e Privado, acompanhou a evolução do instituto e, partindo da sua concepção individualista, progressivamente realçou e afirmou a função social da propriedade privada” (OLIVEIRA apud FREITAS, 2005, p.129).

Como se verifica no próprio caput do art. 225 da CF/88, relata-nos Antunes (2000) que o Direito Ambiental é um dos direitos humanos fundamentais porque é considerado um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, de interesse comum. Decorre daí que o respeito aos valores ambientais passa a ser condicionante para o cumprimento da função social da propriedade, pois, propriedade que não é

utilizada de maneira ambientalmente sadia não cumpre a sua função social. De onde de conclui que, com o advento da CF/88, a função social da propriedade, antes havida como mera conformadora de um ideal político, eleva-se a princípio significativo de aplicação constitucional, responsável pela efetividade da norma superior em relação a todo o sistema jurídico (FERNANDES, 2005).

Nossa Constituição Federal atual dispõe sobre o direito de propriedade em situações distintas. Inspirada pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, a Carta Magna em seu artigo 5º, XXII, inseriu a propriedade dentro das garantias individuais. Por outro lado, em seu artigo 170, inciso II, com evidente conotação capitalista, elevou a propriedade à condição de princípio regulamentador da ordem econômica. Assim, de acordo com Godoy (1999), cai por terra a idéia arcaica da propriedade como um bem absoluto. Pois o direito de propriedade somente pode ser concebido, e assim garantido pela ordem constitucional, se utilizado com vistas no cumprimento da função social que lhe é inerente.

A própria Carta Magna delinea quando uma propriedade atinge sua função social. No capítulo referente à política urbana, artigo 182, § 2º, prescreve que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Já no capítulo referente à política agrária e fundiária e à reforma agrária, o artigo 186 determina que a função social da propriedade é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, aos requisitos da produção (uso racional e adequado), da ecologia (preservação e conservação dos recursos naturais) e social (respeito aos direitos trabalhistas), conforme Teixeira (2000). Assim sendo, a partir do momento em que a propriedade agrária é considerada bem de produção, sua excelência está em produzir alimentos e matérias-primas. Contudo, exige a lei que o desenvolvimento da atividade agrária deve ser feito de forma racional e adequada. Daí verificarmos a obediência da Lei 8.629/93, ao regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. O artigo 186, inciso II, da Carta Magna de 1988, ao definir o conteúdo positivo da função social da propriedade agrária acrescenta, dentre os requisitos para o seu cumprimento, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

A amplitude da norma constitucional está presente na lei delegada correspondente, ou seja, na citada Lei nº 8.629/93, que esclarece no seu artigo 9º e incisos os requisitos para o cumprimento da função social. De acordo com o parágrafo 2º, do artigo 9º, da lei acima, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis é possível quando respeitada a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. E, ainda, em seu parágrafo 3º, considera como preservação do meio ambiente: a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade

dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Outro mandamento da Constituição Federal, artigo 186, inciso III, prevê que haja observância das condições que regulam as relações de trabalho para que a propriedade atinja sua função social. De acordo com o § 4º, do artigo 9º, da Lei nº 8.629/93, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parcerias rurais. O cumprimento dessas disposições converge para uma idealização da análise em questão – a proposição metodológica para licenciamento ambiental de parcelamento e uso do solo para sítios recreativos em Minas Gerais, visando atender a função social da propriedade. Nos dias atuais, é pacífico o entendimento de que a sobrevivência da espécie humana e sua qualidade de vida dependem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de que a degradação ambiental coloca em risco o direito à vida e à saúde das pessoas (TEIXEIRA, 2000).

2.2. O direito ambiental e seus princípios

As particularidades do direito ambiental implicam vários princípios, além dos previstos na Constituição que devem ser observados por todo o ordenamento jurídico. Segundo Antunes (2000, p. 25), “[...] os princípios do direito ambiental estão voltados para a finalidade básica de proteger a vida, em qualquer forma que esta se apresente, e garantir um padrão de existência digno para os seres humanos desta e das futuras gerações, bem como de conciliar os dois elementos anteriores com o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado”. Para tanto, devemos reconhecer que os princípios são vigas mestras em defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, visando a sua preservação para as presentes e futuras gerações, conforme mandamento constitucional previsto no art. 225 e seus incisos, de onde Fernandes (2005) extraiu os seguintes princípios:

- O princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal;
- O princípio da informação e da notificação ambiental;
- O princípio da educação ambiental;
- O princípio da participação;
- O princípio do poluidor-pagador;
- O princípio da responsabilidade da pessoa física e jurídica;
- O princípio da soberania dos Estados para estabelecer sua política ambiental e de desenvolvimento com cooperação internacional;
- O princípio da eliminação de modos de produção e consumo e da política demográfica adequada;

O princípio da prevenção e da precaução;
O princípio do desenvolvimento sustentado.

Apesar da importância dos demais princípios, há que se destacar esses dois últimos. Quanto ao último, há que se levar em conta a distinção entre os campos que envolvem estes dois termos, dificultando sua abrangência por não serem harmônicos entre si. Desenvolvimento vem do campo da economia (que tem o objetivo de acumulação de bens e serviços de forma crescente e linear mesmo à custa de iniquidade social e depredação ecológica) e sustentabilidade provém do campo da ecologia e da biologia (afirma o equilíbrio dinâmico que permite a todos participarem e se verem incluídos no processo global) (FREITAS, 2005). Apesar disso, Freitas (2005, p. 237), citando Castro e Costa Neto, reforça a importância deste princípio: “[...] tal princípio sintetiza um dos mais importantes pilares da temática jus-ambiental, compondo o núcleo essencial de todos os esforços empreendidos na construção de um quadro de desenvolvimento social menos adverso e de um cenário de distribuição de riquezas mais equânime. Milaré (2001, p. 41) complementa esta idéia:

[...] Nos últimos anos, a sociedade vem acordando para a problemática ambiental, repensando o mero crescimento econômico, buscando fórmulas alternativas, como o desenvolvimento sustentável, ou o ecodesenvolvimento, cuja característica principal consiste na possível e desejável conciliação entre o desenvolvimento, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida - três metas indispensáveis.

Quanto ao princípio da prevenção e da precaução, verifica-se, também, uma confusão terminológica, havendo a utilização pelos doutrinadores de ambas as palavras referindo-se a este princípio. É o que nos demonstra Milaré (2001): “[...] há juristas que se referem ao princípio da prevenção, enquanto outros se reportam ao princípio da precaução. Há também os que usam ambas as expressões, supondo ou não diferença entre elas [...]”. Para o citado autor, “[...] a diferença etimológica e semântica (estabelecida pelo uso) sugere que prevenção é mais ampla do que precaução e que, por seu turno, precaução é atitude ou medida antecipatória voltada preferencialmente para os casos concretos”. Para ele, “[...] o princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade de que deve ser dada às medidas que evitam o nascimento de atentados ao ambiente, de molde a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade”. Em razão deste princípio, algumas condutas foram consideradas delituosas. Dentre elas, “[...] o legislador, antevendo os resultados nocivos de atividades mineradoras por quem não está autorizado, eleva o fato à categoria de ilícito penal. Não espera que o dano ocorra. Previne-o” (FREITAS, 2005, p. 210). E, segundo o mestre Milaré,

[...] a preocupação do legislador em ‘controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente’, manifestada no mesmo artigo, inciso V, são exemplos típicos deste direcionamento preventivo.

Esse princípio, portanto, juntamente com o do desenvolvimento sustentado, são bases para o licenciamento, razão pela qual os enfatizamos.

2.3 Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental foi institucionalizado para proteger o meio ambiente, atuando como medida preventiva e corretiva. Por isso, para a sua concessão, uma série de questões devem ser levadas em consideração, tais como as exigências da legislação ou a conjugação da conservação e preservação do meio ambiente, compreendidas como parte de um planejamento estratégico com o desenvolvimento sustentado. Licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, desde que verificado, em cada caso concreto, se foram preenchidos pelo empreendedor os requisitos legais exigidos, conforme Resolução CONAMA nº 237/97. Há, no Brasil, licenciamento ambiental nos âmbitos nacional, estadual e municipal, tendo este último competência para licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto local e daqueles que lhe forem delegados pelos Estados através de legislação e convênios. Neste trabalho nos restringiremos aos âmbitos nacional e estadual. Assim, temos:

2.3.1. Licenciamento ambiental no âmbito nacional

No âmbito nacional, segundo Antunes (2000), o principal documento legal é o Decreto nº 99.274/90, instituído com a finalidade de regulamentar a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a PNMA. O objetivo geral da PNMA (Lei nº 6.938/81), previsto em seu artigo 2º, caput, é a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. No dizer de Milaré:

O que se poderia chamar de objetivos específicos vem elencado no art. 4º, em seus incisos I a VII.

[...]

O objetivo geral, dada a sua abrangência, só é alcançado com

a realização dos objetivos específicos que são suas partes integrantes; na inadimplência de alguns destes, aquele não se porfaz. Por seu turno, os objetivos específicos são implementados e atingidos quando as políticas respectivas são postas em prática, com seus planos, programas e projetos. Por isso, é evidente que os objetivos não quantificáveis são alcançados mediante uma ação sistemática e continuada. Assim a Política Nacional de Meio Ambiente consagra-se como um escopo permanente e estável para a sociedade brasileira (MILARÉ, 2001, p. 291).

Visando a um melhor entendimento sobre licenciamento, a Lei da PNMA nos fornece algumas definições: (art. 3º, da Lei Federal nº 6.938/81), a saber:

Meio Ambiente - o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Degradação da Qualidade Ambiental - a alteração adversa das características do meio ambiente.

Poluição - a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Poluidor - a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Recursos Ambientais - a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Enquanto o art. 1º da Resolução CONAMA nº 237/97 acrescenta outras definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados

efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação da área degradada e análise preliminar de risco.

A Lei nº 6.938/81 instituiu, através de seu artigo 6º, o SISNAMA. Tal artigo dispõe quais os órgãos e entidades constituirão o SISNAMA, vejamos:

Art. 6º - Aos Órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, assim estruturado:

I - Órgão Superior - O Conselho de Governo, tem por finalidade assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II – Órgão Consultivo e Deliberativo - O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, tem por finalidade assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. É presidido pelo Ministro

responsável pela pasta e integrado por Conselheiros Titulares e Suplentes designados na forma da Lei.

III - Órgão Central - Ministério do Meio Ambiente, tem por finalidade planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a Política Nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

IV - Órgão Executor - O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, tem por finalidade executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. É uma entidade autárquica, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criada pela Lei Federal nº 7.735/89. O IBAMA exerce a Secretaria Executiva do CONAMA, sendo o principal responsável pelo cumprimento de suas deliberações.

V - Órgãos Seccionais ambiental - são os órgãos ou entidades estaduais, constituídos na forma da Lei, responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação

VI - Órgãos locais - os órgãos ou entidades municipais, incumbidos legalmente pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas respectivas jurisdições.

Como se vê, “[...] a própria criação do SISNAMA tem por finalidade última a organização de atribuições diferenciadas e a descentralização administrativa de forma cooperativa e harmônica” (ANTUNES, 2000, p. 105). Segundo o artigo 7º da Resolução CONAMA nº 237/97, o licenciamento será efetuado em um único nível de competência, repartindo-se harmonicamente as atribuições entre o IBAMA, em nível federal, os órgãos ambientais estaduais e os órgãos ambientais municipais. Em linhas gerais, ao IBAMA compete o licenciamento de empreendimentos e atividades com impacto ambiental de âmbito nacional ou que afete diretamente o território de dois ou mais Estados federados, considerados os exames técnicos procedidos pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar o empreendimento.

Aos órgãos ambientais municipais compete o licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto local e dos que lhes forem delegados pelos Estados através de instrumento legal ou convênio. Compete aos órgãos ambientais estaduais ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades cujos impactos diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios ou que estejam localizados em mais de um Município, em unidades de conservação de domínio estadual ou em florestas e demais formas de vegetação natural de preservação

permanente. Além disso, pode haver delegação do IBAMA para os Estados, por instrumento legal ou convênio. O CONAMA, como órgão consultivo e deliberativo que é, através da Resolução nº 237/97, em seu anexo 1, enumerou os empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, o que não poderíamos deixar de relacionar, dada a relevância para o presente trabalho.

- ✓ Extração e tratamento de minerais
- ✓ Indústria de produtos minerais não metálicos
- ✓ Indústria metalúrgica
- ✓ Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações
- ✓ Indústria de material de transporte
- ✓ Indústria de madeira
- ✓ Indústria de papel e celulose
- ✓ Indústria de borracha
- ✓ Indústria de couros e peles
- ✓ Indústria química
- ✓ Indústria de produtos de matéria plástica
- ✓ Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos
- ✓ Indústria de produtos alimentares e bebidas
- ✓ Indústria de fumo
- ✓ Indústrias diversas
- ✓ Obras civis
- ✓ Serviços de utilidade
- ✓ Transporte, terminais e depósitos
- ✓ Turismo
- ✓ Atividades diversas
- *parcelamento do solo*
- ✓ Atividades agropecuárias
- ✓ Uso de recursos naturais

E, utilizando-se das palavras de Milaré (2001, p. 291), “[...] já se preconiza, aí, a compatibilização entre a qualidade ambiental e o processo de desenvolvimento econômico, entronizando-se a utilização racional e a disponibilidade permanente como condição ao equilíbrio ecológico propício à vida [...]”.

2.3.2 Licenciamento ambiental no âmbito estadual – Minas Gerais

As normas de licenciamento ambiental, no âmbito estadual, não podem ser menos restritivas do que as normas federais. Fernandes (2005) esclarece-nos que a Constituição Federal de 1988 recepcionou o art. 8º, I, da Lei nº 6.938/81, que atribuiu ao CONAMA as competências para fixação de normas gerais de licenciamento

ambiental. No entanto, as normas estaduais não poderão estabelecer critérios mais brandos que os federais, por serem considerados padrão básico de proteção ambiental nacional. Em Minas Gerais, o COPAM, criado em 1977 como Comissão de Política Ambiental, e hoje denominado Conselho Estadual de Política Ambiental, tem sido o órgão responsável pela formulação e execução da política ambiental. Cabe destacar seu importante papel na formulação e condução da política ambiental nesta unidade da Federação, principalmente, pela possibilidade de participação de representantes da sociedade civil nas decisões.

O COPAM tem servido de parâmetro para a atuação dos Conselhos Governamentais Estaduais, dada à inovação na sua forma de atuação, especialmente, pelas suas características de órgão colegiado e pela participação de representantes de associações não governamentais como seus membros. Tais características inovaram a forma de organização de conselhos governamentais e a forma de elaboração de políticas públicas, conforme Relatório Final apresentado pelo Estado de Minas Gerais, em abril de 2001, ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, em atendimento ao Programa Nacional do Meio Ambiente II – PNMA II, que tratava do diagnóstico da gestão ambiental nas unidades da Federação. Entre suas competências destacam-se a formulação de normas técnicas e padrões de qualidade ambiental, a autorização para implantação e operação de atividades potencialmente poluidoras e a aprovação das normas e diretrizes para o SISEMA.

A estrutura de organização do COPAM, também adotada pelo CONAMA, consagrou o processo de formulação de políticas ambientais através de uma estrutura colegiada e composta por representantes governamentais e da sociedade civil, como já dito anteriormente. O COPAM, até a criação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD, em 07/09/95 através da Lei nº 11.903/95, exerceu o papel de órgão superior do sistema ambiental. No entanto, com a criação da referida Secretaria, houve um ajuste das atribuições das entidades que compunham o sistema anterior à nova configuração do Sistema de Meio Ambiente.

De acordo com o Decreto nº 44.316/06, os órgãos seccionais de apoio ao COPAM (art. 37, I a IV), vinculados à SEMAD, são órgãos executivos e de assessoramento técnico às Câmaras Especializadas (art. 7º, I a VI) e ao Plenário. Dentre as competências de caráter deliberativo do COPAM destacam-se a concessão de licença ambiental para atividades potencialmente poluidoras. Tal competência é exercida pelas Câmaras Especializadas, quais sejam, Câmara de Atividades Industriais – CID, Câmara de Atividades Minerárias – CMI e Câmara de Atividades de Infra-Estrutura – CIF (artigo 19, II), pertencentes à FEAM e, ainda, Câmara de Atividades Agrossilvopastoris – CAP (artigo 20, IV), pertencente ao IEF. Estas Câmaras são, também, dotadas de competência para elaboração de normas técnicas para a proteção ambiental, de acordo

com os respectivos temas. Assim, o licenciamento ambiental em Minas Gerais é exercido pelo COPAM, por intermédio das Câmaras Especializadas: da FEAM, no tocante às atividades industriais, minerárias e de infra-estrutura e do IEF, no tocante às atividades agrícolas, pecuárias e florestais. Para o licenciamento ambiental deve-se levar em consideração a classificação de empreendimentos e atividades previstas no artigo 5º, do Decreto nº 44.309/06, conforme seu porte e potencial poluidor ou degradador, da seguinte forma:

I - Classe 1 - formada a partir das seguintes conjugações:

- a) pequeno porte e pequeno potencial poluidor ou degradador;
- b) pequeno porte e médio potencial poluidor ou degradador;

II - Classe 2 - formada a partir da conjugação de médio porte e pequeno potencial poluidor ou degradador;

III - Classe 3 - formada a partir das seguintes conjugações:

- a) pequeno porte e grande potencial poluidor ou degradador;
- b) médio porte e médio potencial poluidor ou degradador;

IV - Classe 4 - formada a partir da conjugação grande porte e pequeno potencial poluidor ou degradador;

V - Classe 5 - formada a partir das seguintes conjugações:

- a) médio porte e grande potencial poluidor ou degradador;
- b) grande porte e médio potencial poluidor ou degradador;

VI - Classe 6 - formada a partir da conjugação grande porte e grande potencial poluidor ou degradador.

Parágrafo único. Compete ao COPAM estabelecer os critérios de porte e potencial poluidor ou degradador para os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ambiental de funcionamento ou de licenciamento ambiental no nível estadual.

As bases legais para o licenciamento e o controle das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras em Minas Gerais estão estabelecidas na Lei Delegada nº 62/03 e nas Leis nº 7.772/80, nº 13.199/99, nº 14.181/02, nº 14.184/02, nº 14.309/02 e no Decreto nº 44.309/06, compatibilizados com a legislação federal. No artigo 11, do supracitado Decreto estão enumeradas as licenças possíveis de serem expedidas pelo COPAM no exercício de sua competência de controle, onde se verificam três tipos de licença: Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Tais licenças poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com

a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade, sendo possível outras exigências, em razão dessa diversidade de natureza ou atividade que envolvem licenças ambientais específicas.

I Licença Prévia (LP) - Concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso e ocupação do solo;

II Licença de Instalação (LI) - Autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; e

III Licença de Operação (LO) - Autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

§ 1º Para as atividades de indústria de transformação, de extração mineral, de exploração agrossilvipastoril e de disposição final de esgotos sanitários e resíduos sólidos urbanos, que tiverem obtido LP e LI, poderá ser concedida autorização provisória para operação a partir da data de formalização do processo de LO, não se desobrigando o empreendedor de cumprir todas as exigências de controle ambiental previstas, notadamente aquelas emanadas do COPAM e de seus órgãos de apoio, inclusive as medidas de caráter mitigador e de monitoramento dos impactos sobre o meio ambiente, constantes das licenças já concedidas, sujeitando-se o infrator à aplicação das penalidades previstas neste regulamento.

§ 2º Se o processo de LO estiver devidamente formalizado, a autorização provisória para a operação de que trata o § 1º será emitida pela SEMAD e suas entidades vinculadas no prazo de 10 (dez) dias, contados da data do protocolo dos documentos listados no FOBI.

§ 3º Poderão ser concedidas concomitantemente as licenças prévia e de instalação, na forma que dispuser o COPAM, por meio de deliberação.

Para os empreendimentos já existentes em Minas Gerais antes de 17 de fevereiro de 1986, o Decreto nº 39.424/98, apesar de revogado pela Lei nº 5.868/72, definiu o licenciamento ambiental corretivo, através de convocação a registro. Nesse caso, a regularização é obtida mediante a obtenção da licença de operação, condicionada ao cumprimento de Plano de Controle Ambiental – PCA, aprovado pela competente Câmara Especializada do COPAM. É o que se depreende do artigo 12, §§ 3º e 4º, do Decreto nº 39.424/98:

Para o empreendimento que entrou em operação anteriormente a 17 de fevereiro de 1986, sua regularização dar-se-á mediante a obtenção da Licença de Operação (LO), condicionada à apresentação de Plano de Controle Ambiental - PCA, a ser aprovado pela competente Câmara Especializada do COPAM.

Na hipótese do parágrafo anterior, a inobservância de Plano de Controle Ambiental acarretará o automático cancelamento da licença e a suspensão da atividade pelo Plenário do COPAM ou, *ad referendum* deste, pelo seu Presidente.

O licenciamento corretivo é aplicado, também, aos empreendimentos instalados depois de 17 de fevereiro de 1986, à revelia da legislação ambiental, com o objetivo de permitir a regularização de suas atividades, conforme parágrafo 2º, do referido Decreto:

Para o empreendimento que entrou em operação a partir de 17 de fevereiro de 1986, sua regularização dar-se-á mediante a obtenção da Licença de Operação (LO), para a qual será necessária a apresentação de estudo de impacto ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA contendo, no mínimo, a descrição do empreendimento, os impactos positivos e negativos provocados em sua área de influência, as medidas de proteção ambiental e as mitigadoras dos impactos negativos, adotadas ou em vias de adoção, além de outros estudos ambientais já realizados.

É o que se confirma pelo artigo 15, do Decreto nº 44.309/06: “Os empreendimentos já instalados, em instalação ou em operação, sem as licenças ambientais pertinentes, poderão regularizar-se obtendo LI ou LO, em caráter corretivo, mediante a comprovação de viabilidade ambiental do empreendimento. Conforme artigo 103 desse diploma legal, compete ao COPAM e ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH: “[...] baixar deliberações aprovando instruções, normas, padrões e diretrizes e outros atos complementares relativos à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente e recursos hídricos, bem como à concessão de licenças e autorização ambiental de funcionamento”.

Assim, complementando o que dispõe o Decreto, as deliberações normativas e resoluções do COPAM normatizam as condições para o sistema de Licenciamento Ambiental; classificam os empreendimentos e as atividades segundo o porte e potencial poluidor; estabelecem os limites para o lançamento de substâncias poluidoras no ar, na água e no solo de forma a garantir a qualidade do meio ambiente; e, definem os procedimentos a serem adotados pelo empreendedor para a obtenção das licenças ambientais. No entanto, os órgãos e entidades da administração estadual, direta e indireta, somente aprovam projeto de implantação ou ampliação de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente após o licenciamento ambiental, sob pena de responsabilização administrativa e nulidade de seus atos.

2.4. Zoneamento do solo

Uma das formas de se entender zoneamento do solo é como a divisão da terra em unidades juridicamente autônomas. O zoneamento que teve origem tipicamente urbana, nos dias atuais, pode se apresentar sob diversas formas, pois, há, no direito brasileiro, zoneamento do solo em urbano, Lei nº 6.766/79, e em rural, Lei nº 4.504/64. Uma vez definido o parcelamento do solo, a lei prevê que se faça o seu zoneamento objetivando a não ocorrência de ocupação e utilização desordenada deste, causadoras de sérios impactos ambientais, com risco de degradação do meio ambiente (ANTUNES, 2000). Assim, o zoneamento é a tentativa de impedir a ocupação anárquica dos espaços territoriais, fazendo com que os mesmos se enquadrem em um determinado padrão de racionalidade.

É o zoneamento que estabelece os critérios e parâmetros a partir dos quais deverá ser procedida a delimitação de espaços territoriais com objetivos de utilização especificamente definida. O zoneamento, ao definir as atividades possíveis em determinados espaços territoriais, é uma atividade que ordena o território e molda-o para um determinado padrão de desenvolvimento e ocupação. Por isso, o zoneamento existe em função de um determinado objetivo a ser atingido mediante a adoção de um plano de ocupação do solo. Antunes (p. 132) nos apresenta três importantes conceitos de zoneamento:

Zoneamento não é mais que uma divisão física do solo em microrregiões ou zonas em que se promovem usos uniformes; há, para tanto, indicação de certos usos, exclusão de outros e tolerância de alguns. A exclusão pode ser absoluta ou relativa (Professor Diogo Figueiredo Moreira Neto - Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico, RJ: Forense, 2ª ed., 1977. p. 87).

Zoneamento - constitui um procedimento urbanístico, que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo do bem-estar da população (Professor José Afonso da Silva, Direito Urbanístico brasileiro, SP: RT, 1981, p.291).

Zoneamento é a divisão de um território - municipal - a partir de determinados critérios (Professor Eros Roberto Grau, Direito Urbano, SP: RT, 1983, p.98).

O Direito pátrio, especialmente após o advento da Constituição de 1988, ultrapassou o conceito puramente urbanístico de zoneamento. Restando observar que a própria concepção de Zoneamento como instrumento de intervenção urbana foi inteiramente superada, pois, no campo ou na cidade, o nosso ordenamento jurídico reconhece o Zoneamento. Não existe uma definição normativa de Zoneamento ambiental devendo-se buscar o significado do termo, em outras fontes, pois são diversas as possibilidades de Zoneamento e, também, diversos são os objetivos dos diferentes tipos de Zoneamento. Dessa forma, o Zoneamento, em linhas gerais, pode ser considerada uma forte intervenção estatal no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas, entre outras. Pois, é evidente a impossibilidade das forças produtivas ocuparem o território sem um mínimo de planejamento prévio e coordenação.

Os Estados da Federação, por força do artigo 25, § 3º, da nossa Carta Magna, poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Os municípios são os entes políticos que, no regime político brasileiro, integram a Federação. A eles estão reservadas as mais relevantes tarefas em matéria de Zoneamento, seja qual for a natureza do Zoneamento a ser efetivado. Isso porque, no âmbito da política urbana, os municípios têm a importante tarefa de organizar os planos diretores, obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes. O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, através dos quais as cidades podem planejar o seu desenvolvimento e fixar critérios jurídico-urbanísticos definidos para a correta ocupação do solo e do território. Na zona rural, a atividade municipal é igualmente importante, pois, os planos diretores é que irão fixar as regiões voltadas para as atividades – agrícola, extrativistas, agronegócios, entre outras –, delimitando a utilização do solo municipal. O estabelecimento de zonas urbanas e de zonas rurais é da maior importância para a proteção ambiental.

Diz Milaré (2001, p. 203) que: “O zoneamento ambiental tem caráter interdisciplinar e requer metodologia adequada. A legislação não se detém em particularidades, uma vez que, garantido o suporte legal, este instrumento se apóia notadamente em elementos técnicos ministrados por várias ciências, convergindo para o escopo gerencial”. Vê-se, portanto, a relevância do instrumento zoneamento para o atendimento dos princípios de gestão ambiental, proporcionando a otimização do uso dos recursos naturais, econômicos, financeiros e humanos; a previsão e a prevenção de impactos ambientais; o controle da capacidade de absorção dos impactos ambientais pelo meio e o ordenamento territorial.

O zoneamento ambiental ataca um dos pontos cruciais da problemática do meio ambiente, que é o uso do solo. E por solo deve-se entender não apenas o espaço físico ou o social, mas, também aquele solo ou território com vocação peculiar manifestada nas suas características ecossistêmicas, às quais estão condicionados a sua ocupação e o seu uso. Espera-se que os administradores públicos e os gestores ambientais descubram e explorem as potencialidades dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente evitando-se esta problemática (MILARÉ, 2001).

2.4.1 Zoneamento do solo urbano

Visando ao desenvolvimento urbano, cabe aos municípios o controle da atividade de parcelamento do solo urbano, abrangendo a delimitação das áreas urbanizáveis, através da regulamentação e da aprovação dos projetos, da fiscalização e da aceitação das obras realizadas. Compete a eles, também, a função de complementar, com igual ou maior rigor, as normas federais e estaduais, de acordo com suas peculiaridades, suas necessidades, e ainda, a tarefa de fiscalizar seu cumprimento.

Por solo urbano, entende-se aquele compreendido pelas zonas urbanas (áreas das cidades e vilas) e pelas zonas de expansão urbana (área reservada para o crescimento das cidades e vilas, adjacentes ou não à zona urbana), definidas como tal em lei municipal. É competência dos municípios a ordenação da ocupação de seu território, distinguindo as áreas destinadas ao uso rural daquelas destinadas ao uso urbano e, a seguir, definir os parâmetros a ser adotados em cada região. Entre esses parâmetros está a área mínima de lotes permitida em cada região ou zona destinada à expansão urbana. Essa área mínima de lotes será informada ao loteador na etapa do fornecimento das diretrizes municipais. Visando garantir o bem-estar de seus moradores, através da manutenção do equilíbrio nas relações entre o homem e o meio ambiente, mitigando ou compensando a degradação deste último, Compete aos Municípios estabelecer o que é de interesse local através das leis orgânicas municipais, assim como, estabelecer os instrumentos legais para controle do uso do solo urbano, para prevenção e controle da manutenção de um meio ambiente sadio em sua área territorial.

Mas, os Municípios não podem deixar de atender a proibição da Lei nº 6.766/79 quanto ao parcelamento de terrenos que não possuam condições adequadas de uso, considerando os aspectos de salubridade, segurança e preservação ambiental, essencial a toda qualidade de vida, garantindo a manutenção e capacidade de renovação dos recursos naturais e humanos. Por não existir, juridicamente, um conceito do que seja imóvel urbano é imprescindível definir o conceito de imóvel rural. O Estatuto da Terra, ao definir o conceito de imóvel rural em seu artigo 4º, vinculou-o à sua destinação e não à sua localização, que assim prescreve:

Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I – imóvel rural, o prédio rústico, de área contínua a qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos de valorização, quer através de iniciativa privada.

Esse conceito é repetido pelo artigo 5º, do Decreto nº 55.891/65, que ao regulamentar o Estatuto esclarece a expressão *qualquer que seja a sua localização*, acrescentando: “[...] em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios”. Infere-se daí, que será considerado urbano o imóvel que, mesmo localizado na zona rural, não tiver destinação agrícola, pecuária ou agro-industrial, como, por exemplo, os sítios de recreio e os estabelecimentos comerciais ou industriais. Diante do exposto, faz-se o seguinte questionamento: Poder-se-á parcelar essas áreas urbanas destinadas a sítios de recreio em Módulos Urbanos, ou seja, lotes (terrenos típicos de loteamento urbano) aplicando-se a legislação urbana? Criar-se-ia micros sítios de recreio ou alterar-se-ia a legislação, criando modelos específicos para esses empreendimentos, criando-se uma espécie de modelo especial?

2.4.2 Zoneamento do solo rural

O zoneamento rural é uma transposição, para a área rural e a atividade agrícola, das disposições de zoneamento originalmente concebidas para as regiões urbanas. Atualmente, o zoneamento rural tem regras próprias e não está mais submetido às influências do zoneamento urbano. A Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) foi a primeira lei brasileira a dispor sobre o zoneamento rural. O artigo 43 do referido diploma legal estabeleceu a competência do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (hoje, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA) para a realização de estudos de zoneamento homogêneo do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária. Segundo o artigo 27, do Decreto nº 55.891/65 a finalidade do zoneamento é “[...] delimitar regiões homogêneas, tanto sob o ponto de vista sócio-econômico, como das características da Estrutura Agrária do País, com o objetivo de definir:

- I) as regiões críticas que estão exigindo reforma agrária, com progressiva eliminação dos minifúndios e dos latifúndios;
- II) as regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico, e em que não ocorrem tensões sociais;
- III) as regiões já economicamente ocupadas, nas quais predomine uma economia de subsistência, e cujos agricultores careçam de assistência adequada;
- IV) as regiões ainda em fase de ocupação econômica e carentes de programa de desbravamento, de povoamento e de colonização em áreas pioneiras.

O Estatuto da Terra (art. 43, § 1º) determina que para a elaboração do zoneamento e caracterização das áreas prioritárias, devem ser levados em consideração os seguintes elementos:

- a) a posição geográfica das áreas, em relação aos centros econômicos de várias ordens, existentes no País;
- b) o grau de intensidade de ocorrência de áreas em imóveis rurais acima de 1.000 hectares e abaixo de 50 hectares;
- c) o número médio de hectares por pessoa ocupada;
- d) as populações rurais, seu incremento anual e a densidade específica da população agrícola;
- e) a relação entre o número de proprietários e o número de rendeiros, parceiros e assalariados em cada área.

Mais recentemente, foi promulgada a lei agrícola, Lei nº 8.171/91, que regulamenta, segundo Antunes (2000, p. 143), em seu artigo 19, inciso III, a atribuição do Poder Público: “[...] realizar Zoneamentos agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas, bem como para a instalação de novas hidrelétricas.

3. Análise e discussões

Conforme a Lei nº 6.938/81, o meio ambiente é qualificado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Segundo o doutrinador Milaré (2001):

Por ser de todos e de ninguém em particular, inexistente direito subjetivo à sua utilização que, à evidência, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu direto guardião - o Poder Público. Para tanto, arma-o a lei de uma série de instrumentos de controle - prévios, concomitantes e sucessivos - através dos quais possa ser verificada a possibilidade e regularidade de toda

e qualquer intervenção projetada sobre ele. Assim, por exemplo, as permissões, autorizações e licenças pertencem à família dos atos administrativos de controle prévio; a fiscalização é meio de controle concomitante, e o habite-se é forma de controle sucessivo.

A licença – alvo de discussão deste trabalho – é ato administrativo vinculado e definitivo, que implica na obrigação de o Poder Público atender o requerimento do interessado, desde que, em contrapartida, ele tenha atendido os requisitos legais pertinentes. É o que relata, também, Silva (p. 190) “[...] se o titular do direito a ser exercido comprova o cumprimento dos requisitos para seu efetivo exercício, não pode ser recusada, porque do preenchimento dos requisitos nasce o direito subjetivo à licença”. Logo, não há poder discricionário¹ por parte do Poder Público. Não há que se analisar conveniência e oportunidade, já que o requerente tem o direito líquido e certo de desfrutar de situação regulada pela norma jurídica.

Sendo ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente. Por meio dele a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico sendo, por isso, qualificado como “[...] instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente” (Lei nº 6.938/81, art. 9º, IV). A competência para as questões ambientais, outro ponto culminante deste trabalho, é dividida em material (ou de implementação) e formal (ou legislativa). A primeira diz respeito às atribuições de exercício do poder de polícia ambiental² – um dos principais mecanismos postos à disposição do Estado para a defesa do meio ambiente – fiscalização e licenciamento ambiental; enquanto que a segunda, como se infere do próprio nome, relaciona-se à possibilidade de legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da sua poluição.

3.1 Competência para as questões ambientais

O Brasil é uma República Federativa. Toda federação traz implícita a noção de descentralização do poder. Por isso, no tocante à proteção ao meio ambiente temos uma repartição da competência entre os três entes políticos para as questões ambientais. Assim reforça Fernandes (2005):

¹ O poder discricionário é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo (MEIRELLES, 1999, p. 103).

² O poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público (DI PIETRO, 1991, p. 88).

A Constituição Federal de 1988, com a criação de princípios e normas referentes às competências dos entes da federação, sejam elas concorrentes, complementares ou suplementares, ampliou o espectro de proteção inicialmente sob o manto da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938/81 -, recepcionada pela norma constitucional [...].

Em consequência, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece competência para legislar, organizar e exercer poderes a todos os entes políticos que integram a República Federativa do Brasil – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Isto porque, conforme o autor supra citado, “[...] o termo ‘ecologicamente equilibrado’, traduz a necessidade efetiva de harmonia nos aspectos globais que envolvem o meio ambiente” (FERNANDES, 2005, p. 35). A competência material ou de implementação é a comum, estando prevista no artigo 23 do Texto Constitucional, que traduz o chamado federalismo cooperativo. Trata-se de um elenco de atividades, entre as quais se inclui o exercício do poder de polícia administrativo-ambiental, endereçado, simultaneamente à União, aos Estados-membros, Distrito Federal e aos Municípios. Antunes (2000, p. 62) esclarece-nos sobre o assunto:

[...] a competência comum, portanto, é uma imposição constitucional para que os diversos integrantes da Federação atuem em cooperação administrativa recíproca, visando a resguardar os bens ambientais. Observe-se, entretanto, que cada ente federativo deverá aplicar suas próprias normas, não podendo simplesmente aplicar normas de outros entes federativos.

A competência formal ou legislativa classifica-se em exclusiva, privativa, concorrente e suplementar. A competência exclusiva é atribuída a uma entidade com a exclusão das demais. O artigo 21 da Constituição atribui poderes exclusivos à União, somente a União pode agir. Não há possibilidade de delegação de competência ou de competência suplementar dos Estados-membros ou dos Municípios nas matérias referentes à competência exclusiva. Quanto à competência concorrente, Antunes (2000, p. 62) acrescenta:

O artigo 24 define a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. No interior desta modalidade de competência legislativa encontra-se toda uma gama de matérias ambientais. Aqui a competência não é puramente administrativa, mas indica a capacidade de legislar sobre determinadas matérias. Esta competência estabelecida pelo artigo 24 determina o eixo, ao redor do qual se construirá a legislação dos diversos estados-membros. A legislação estadual deverá, no entanto, adotar os princípios e os fundamentos genéricos estabelecidos pela

legislação federal.

A competência concorrente implica que a União deve estabelecer os parâmetros gerais a serem observados pelos demais integrantes da Federação.

O doutrinador Freitas (2005, p. 55) completa:

A União detém competência privativa e concorrente para legislar sobre meio ambiente. Privativo é o que é próprio da pessoa, com exclusão das demais. É o que é exclusivo, peculiar, particular. O art. 22 da Carta Magna estabelece, nos seus vários incisos, os assuntos sobre os quais a União pode elaborar lei. Entre eles, o inciso IV, que se refere a águas, o inciso XII, que menciona jazidas, minas e outros recursos naturais, e o inciso XXVI, que trata de atividades nucleares de qualquer natureza.

A competência privativa, prevista no artigo 22, difere da exclusiva, prevista no artigo 21, em dois aspectos: enquanto a competência exclusiva é para agir, a privativa é para legislar. Ademais, a privativa admite delegação de competência e competência suplementar, o que não ocorre na primeira espécie. E a competência concorrente, elencada no artigo 24 da CF/88 e dirigida à União, ao Distrito Federal e aos Estados, trata de competência para legislar em sentido formal, estando a matéria ambiental prevista nos incisos VI, VII e VIII. Os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º esclarecem, respectivamente, como optar entre as competências da União e dos Estados. A União legisla sobre normas gerais, enquanto que os Estados suplementam a lei federal, podendo legislar plenamente na falta da lei federal e, no caso desta ser posterior à lei estadual, revoga somente o que for contrário. É o que nos esclarece Fernandes (2005, p. 73):

[...] se a Constituição da República determina ser competência da União a edição de normas gerais, prescreve, dessa forma, que as disposições gerais fixadas pela legislação federal sejam também observadas tanto por Estados quanto por Municípios sem que ocorra qualquer invasão constitucional de competências. Vale esclarecer que a edição de regras para a atividade de licenciamento não pode ser confundida com o próprio licenciamento, razão pela qual deve a União, efetivamente editar normas gerais visando os procedimentos fundamentais que deverão ser seguidos por todos os entes federativos.

Desta forma, a competência suplementar estadual decorre do § 2º do artigo 24 da CF/88, que diz: “[...] a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.” Já a competência suplementar dos Municípios está prevista no inciso II do artigo 30 do texto constitucional: “[...] compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.”

No que couber significa dizer o que for no interesse local municipal, não interferindo nos interesses gerais da União e regionais dos Estados. Desta análise, conclui-se que os três entes federados – União, Estados e Municípios – têm competência comum para exercer o poder de polícia ambiental, segundo o artigo 23 da Constituição de 1988, visando a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora. Apesar de todo o exposto, há quem entenda que o sistema federativo tripartite não funciona de modo integrado prejudicando a proteção ambiental. É o que se depreende da citação abaixo:

As competências legislativas em matéria ambiental estão bastante repartidas pela Constituição Federal, sendo certo que tanto a União como os estados membros e os municípios possuem-na. A repartição de competências legislativas, feita com o claro intuito de descentralizar a proteção ambiental, implica a existência de um sistema legislativo complexo e que, nem sempre, funciona de modo integrado, como seria de se esperar. Tal fato é devido a toda uma gama de circunstâncias que variam desde interesses locais e particularizados até conflitos interburocráticos e, sem dúvida, chegam até as dificuldades inerentes ao próprio sistema federativo tripartite. Com efeito, ainda não se logrou uma clara demarcação do campo de atividade dos diversos órgãos ambientais. Este fato, como é óbvio, é altamente prejudicial ao meio ambiente (ANTUNES, 2000, p.60).

3.2 Licenciamento ambiental

O processo de licenciamento ambiental tem a natureza jurídica de procedimento administrativo submetido a um regime especial de direito público, fazendo com que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, condicionem o exercício do direito de propriedade e o desenvolvimento de atividades econômicas à legislação ambiental vigente, conforme se verifica na Lei da PNMA. Assim, o direito ambiental tem no direito administrativo sua maior fonte. Há, no entanto, uma verdadeira relação de amor e ódio entre eles, segundo Benjamin (apud Antunes, 2000, p. 95):

O Direito Administrativo tradicional tem sido, ao mesmo tempo, a fonte primeira para o progresso do Direito Ambiental e o maior óbice ao seu desenvolvimento pleno. Conceitos administrativos clássicos como, por exemplo, licença e autorização, informam as normas ambientais e limitam sobremaneira sua flexibilidade e as possibilidades de controle judicial.

Para o controle do exercício do direito de propriedade e o desenvolvimento de atividades econômicas, a legislação ambiental vigente utiliza-se de instrumentos no controle da defesa do meio ambiente. Assim, no art. 9º da Lei nº 6.938/81, encontramos uma série de instrumentos cuja finalidade é viabilizar a consecução dos objetivos e dos princípios legais que devem reger a Política Nacional do Meio Ambiente. Dentre os instrumentos previstos destacamos o *licenciamento* (inciso IV). O Licenciamento Ambiental, como já dito, é procedimento administrativo que permite ao órgão ambiental competente licenciar a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais e, somente deverá ser concedida a licença, após a certeza da conciliação entre a atividade e a qualidade ambiental.

De acordo com o doutrinador Antunes (2000), o licenciamento é o instrumento mais importante de controle na defesa do meio ambiente e, por ser um procedimento bastante complexo, desenvolve-se em diversas etapas. No Brasil, em razão da sua estrutura federativa, o licenciamento ambiental ocorre nos três níveis de governo de acordo com a natureza da atividade a ser licenciada. No entanto, como já mencionado anteriormente, a inexistência de um sistema claramente definido de competências é um dos mais graves problemas da aplicação da legislação ambiental brasileira. Porém, o licenciamento é basicamente uma atividade a ser exercida pelo poder público estadual. As autoridades federais somente podem atuar em casos definidos, ou supletivamente à autoridade estadual. Os municípios poderão complementar, no que couber, as exigências dos órgãos estaduais para atender necessidades locais (art. 30 do CF/88). Daí que, “[...] no uso da competência residual de cada um dos integrantes do SISNAMA, é plenamente possível que sejam necessárias licenças diversas e que a concessão de uma delas, por si só, não seja suficiente para autorizar determinado empreendimento.”, devendo ser requeridas quantas licenças forem necessárias (ANTUNES, 2000, p.106).

Licenciamento, portanto, é o estabelecimento de condições e limites para o exercício de determinadas atividades. A administração pública, no uso de suas atribuições, expede documentos assegurando o exercício legal da atividade, mediante alvarás (licença ou autorização). Antunes (2000) esclarece que a licença possui caráter de definitividade, só podendo ser revogada por interesse público ou por violação das normas legais, mediante indenização; enquanto que a autorização possui caráter de precariedade, podendo ser revogável a qualquer momento pelo poder autorizante. O poder público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças (art. 19, do Dec. Federal nº 99.274/90):

I - Licença Prévia (LP) – na etapa preliminar do planejamento da atividade, requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos

municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI) – autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e,

III - Licença de Operação (LO) - autorizado, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

Segundo Antunes (2000), as licenças serão concedidas por período pré-fixado, atendidas as especificações técnicas compatíveis com o empreendimento a ser licenciado, conforme resolução do CONAMA, e a sua não utilização, vencido este prazo, implica em seu cancelamento. Tal resolução estabelece, ainda, que alguns casos de licenciamento ambiental feitos por órgão estadual poderão necessitar de homologação do IBAMA. Acrescenta o autor que, as atividades de implantação e operação de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais só poderão ser iniciadas após a expedição das respectivas licenças pelos órgãos públicos competentes para tal. O início das atividades sem a devida licença pode acarretar algumas medidas, tais como embargos, interdição, medidas judiciais diversas e procedimentos cautelares que se façam necessários (ANTUNES, 2000). O art. 10 da Lei nº 6.938/81 estabelece as medidas básicas a serem adotadas para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras ou que utilizem recursos ambientais, determinando que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, no Território Nacional, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

O § 1º do artigo 10, da Resolução CONAMA nº 237/97 define uma medida extremamente importante, a qual determina que os requerimentos de licenças ambientais devem vir instruídos com Certidão emitida pelo poder público do Município envolvido, demonstrando que aquele empreendimento encontra-se em conformidade com o zoneamento municipal. Isto visa evitar a utilização de uma prática condenável, qual seja, a de outro órgão federativo se sobrepor às prefeituras municipais quanto ao uso do solo – atribuição exclusiva dos municípios. Verifica-se no art. 23 da Constituição Federal vigente que os Municípios têm competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição. Para tanto, apesar de os Municípios não estarem arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de

legislar sobre meio ambiente, o art. 30 (CF/88, grifo nosso) lhes atribui competência para legislar sobre:

- I - assuntos de *interesse local*;
- II - *suplementar à legislação* federal e estadual no que couber;
- [...]
- VIII - promover, no que couber, *adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*;

“Está claro que o meio ambiente está incluído dentre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental” (ANTUNES, 2000, p. 64). Aos órgãos ambientais estaduais ou do Distrito Federal compete o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades cujos impactos diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios ou que estejam localizados em mais de um Município, em unidades de conservação de domínio estadual ou em florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente. Além disso, pode haver delegação do IBAMA para os Estados, por instrumento legal ou convênio.

Em Minas Gerais, o licenciamento ambiental é exercido pelo COPAM, por intermédio das Câmaras Especializadas, da FEAM, no tocante às atividades industriais, minerárias e de infra-estrutura e do IEF, no tocante às atividades agrícolas, pecuárias e florestais. O artigo 8º, inciso I, da Lei nº 6.938/81, foi recepcionado pela nossa Constituição Federal em vigor. Esse artigo atribui ao CONAMA as competências para fixação de normas gerais de Licenciamento Ambiental. Mas é importante ressaltar que as normas estaduais não poderão estabelecer critérios mais brandos que os federais, sendo esses últimos considerados padrão básico de proteção ambiental nacional. Essa premissa cabe também para as normas municipais que não poderão ser menos rigorosas do que a legislação federal e estadual pertinentes ao assunto legislado sobre meio ambiente.

Para que faça jus à concessão dada pela administração, o titular de um licenciamento deve observar os requisitos previstos nas normas e regulamentos administrativos, advindos dos três entes federativos, evitando-se, com isso, a imposição de sanções previamente estabelecidas. A inobservância de qualquer dos requisitos (federais, estaduais e municipais) implica sanções, tais como: multa; interdição da atividade; fechamento do estabelecimento; demolição; embargo da obra; destruição de objetos; inutilização de gêneros; proibição de fabricação ou comércio de produtos; vedação de localização de construções inadequadas em determinadas áreas; dentre outras.

3.3 Licenciamento ambiental para parcelamento do solo urbano no Estado de Minas Gerais

A Deliberação Normativa COPAM nº 74/04 é a norma legal que regulamenta o licenciamento ambiental em Minas Gerais, aprovada pelo COPAM. Essa norma estabelece critérios para a classificação dos empreendimentos e atividades que interferem no meio ambiente, de acordo com seu porte (tamanho) e potencial poluidor. Também estabelece as regras de indenização aos órgãos ambientais dos custos de análise dos pedidos de licenciamento, além de regulamentar a Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF, que corresponde a uma licença simplificada. Em uma licença ambiental é concedida ao mesmo tempo a outorga para uso de água e a autorização para desmatar (exploração florestal), quando for o caso. Não existe mais a necessidade de primeiro tirar a outorga de água no IGAM ou a licença para desmatamento no IEF. O Formulário de Caracterização do Empreendimento Integrado – FCEI, por ser um documento integrado, implica automaticamente no pedido da licença ambiental, outorga para uso de água, autorização para desmatar ou intervenção em áreas de preservação permanente, quando for o caso. De acordo com o porte e o potencial poluidor, o empreendimento pode ser enquadrado nas seguintes classes:

Classe 1 – pequeno porte e pequeno ou médio potencial poluidor;

Classe 2 – médio porte e pequeno potencial poluidor;

Classe 3 – pequeno porte e grande potencial poluidor ou médio porte e médio potencial poluidor;

Classe 4 – grande porte e pequeno potencial poluidor;

Classe 5 – grande porte e médio potencial poluidor ou médio porte e grande potencial poluidor;

Classe 6 – grande porte e grande potencial poluidor;

A DN COPAM nº 58/02 estabelece as normas para o licenciamento ambiental das atividades de implementação de loteamento do solo urbano para uso exclusivo ou predominantemente residencial no Estado de Minas Gerais. Segundo o artigo 2º da supracitada deliberação, aplicam-se vedações legais ao parcelamento do solo urbano, quando localizado em:

I - em sub-bacias hidrográficas enquadradas na classe especial e classe I, de acordo com o que estabelece o art. 1º e o inciso VI do art. 4º da Lei Estadual nº 10.793, de 02 de julho de 1992;

II - em zona de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral, conforme artigo 49 da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

A DN prevê também que os empreendimentos implantados até a data da sua publicação deverão requerer licenciamento corretivo, adotando-se medidas mitigadoras e compensatórias. Além dos empreendimentos enquadrados na DN COPAM Nº 74/04, também dependem de licenciamento ambiental, conforme artigo 3º da DN COPAM nº 58/02, os empreendimentos que:

I - qualquer que seja o porte, estiverem localizados, total ou parcialmente em:

a) área limítrofe de municípios ou em área pertencente a mais de um município;

b) áreas naturais protegidas, definidas pela legislação federal ou estadual, conforme exemplificado na listagem constante do Anexo I desta Deliberação Normativa.

II - enquadrarem-se na classificação constante do Anexo II desta Deliberação Normativa.

Além disso, deve-se observar o disposto na legislação federal e estadual referente às áreas de preservação permanente, com a autorização do órgão competente, quando for o caso. O licenciamento ambiental estadual para parcelamento do solo urbano dependerá de anuência prévia dos municípios, contendo declaração de adequação com as políticas, planos ou programas de saneamento municipal, bem como, sua responsabilidade pela gestão deste sistema a partir da fase de operação dos empreendimentos, referente a adequação do sistema de esgotamento sanitário e de destinação de resíduos sólidos. Para o parcelamento do solo, o tamanho da área importa no tipo de procedimento a ser adotado. Em área superior a 25 hectares e/ou estando situado em área de relevante interesse ambiental, o município orientará o interessado a dirigir-se ao COPAM na busca de obtenção da licença prévia ambiental, antes de dar prosseguimento ao processo de aprovação. Se a área for menor ou igual a 25 hectares, o controle ambiental ou o licenciamento ambiental realizar-se-á pelo órgão ambiental do município.

3.4. Uso do solo rural na atualidade

A idéia de uma fração de terras que constitua um mínimo razoável para o sustento de uma família está presente na legislação brasileira em vigor. A caracterização dessa medida não se faz de modo rígido, inflexível, mas sempre levando-se em conta as características próprias de cada região, as condições de solo e outras variáveis. Ademais, a extensão dessa unidade mínima está sempre ligada à necessidade e à capacidade de trabalho de uma família, tal como ocorre no conceito adotado pelo Estatuto da Terra para a Propriedade Familiar (art. 4º, inciso II), da qual decorre, diretamente, o módulo rural (inciso III). Portanto, em termos práticos, o módulo rural é uma unidade de medida que corresponde ao mínimo, necessário e suficiente, para

uma família desenvolver sua força de trabalho, garantir seu sustento e buscar algum progresso social e econômico.

O Estatuto da Terra, em sua origem, guarda razoável harmonia de idéias e de concepções com o conceito de indivisibilidade de um imóvel rural, o que nos importa neste trabalho. O Estatuto, em seu art. 4º, II e III, conceitua a propriedade familiar e o módulo rural (área fixada em função do conceito anterior); porém, em seu art. 65, determina que o imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo da propriedade rural. Com isso, temos que o imóvel rural pode ser dividido em áreas de dimensão inferior à do respectivo Módulo ou Fração Mínima de Parcelamento – FMP, prevalecendo a medida de menor área, lembrando-se que ela varia de região para região e de acordo com a atividade (PROENÇA, 1999). Esses dados podem ser verificados no site do INCRA (www.incra.gov.br), buscando-se no Sistema Nacional de Cadastro Rural, criado pela Lei nº 5.868/72, os índices básicos estabelecidos conforme relação alfabética dos municípios de Minas Gerais. Godoy entende que, ainda que produtivo, o imóvel rural poderá ser desapropriado se não seguir as exigências legais de conservação e preservação ambiental. Diz ele:

A propriedade agrária, como corpo, tem na função social sua alma. Se a lei reconhece o direito de propriedade como legítimo, e assim deve ser, como é da tradição do nosso sistema, também condiciona ao atendimento de sua função social. Visa não só o interesse individual do titular, mas também ao interesse coletivo, que suporta e tutela o direito de propriedade. A propriedade agrária como bem de produção, destinada à atividade agrária, cumpre a sua função social quando produz de forma adequada, respeita as relações de trabalho e também observa os ditames de preservação e conservação do meio ambiente (GODOY, 1999, p. 59).

Assim, destacam-se três princípios a serem cumpridos pelo proprietário rural no que tange à função social do imóvel rural: o ecológico, o social e o econômico. Complementa tal idéia os dizeres de Barroso e Passos (2004, p. 46), quando fala da função social do imóvel rural:

O artigo 9º, § 3º, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, considera preservação do meio ambiente a manutenção de caracteres próprios da natureza e a qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Importante destacar que a propriedade imobiliária rural perdeu o seu caráter absolutista a partir do momento em que se instituíram os interesses sociais como prioridade em relação aos direitos do proprietário. Tem sido grande a preocupação entre os jus-agraristas quanto à problemática da função social, numa busca constante para que a terra tenha como meta o bem comum. As divergências conceituais de cada região são realidades que não podem ser desprezadas. As diferenças não são só relacionadas com o aspecto geográfico diversificado que existe em nosso País, ou com as diferenças da flora, fauna e hidrografia de cada região, mas também e principalmente, porque os homens de cada região se sensibilizam diferentemente. Isso porque, como já explicitado anteriormente, o artigo 4º do Estatuto da Terra, em seu inciso I, traz a definição de imóvel rural ligada a sua destinação: pecuária, agrícola, agroindustrial, extrativista, não importando sua localização e o artigo 5º do Decreto nº 55.891/65 confirma essa definição. Igualmente, o Decreto nº 59.428/66, tratando de desmembramento de imóveis rurais, repete a conceituação anterior, em seu artigo 93. Os três textos acima referidos, regulando matéria agrária, são unânimes no sentido de que o relevante, para caracterização de um imóvel como rural, não está na sua localização, antes sim, está na destinação que lhe dada. É o que nos confirma o Decreto-Lei nº 57/66, que prescreveu, em seus artigos 14 e 15, o seguinte:

Art. 14. O disposto no art. 29 da Lei nº 5.172, de 25.10.66, não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado como “sítio de recreio” e no qual a eventual produção não se destine ao comércio, incidindo sobre o mesmo o imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, a que se refere o art. 32 da mesma lei.

Art. 15. O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172/66, de 25.10.66, não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo, assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados.

Esses artigos, apesar de revogados pela Lei nº 5.868/72, trazem a idéia de sítio de recreio e, ao mesmo tempo demonstra a *confusão* na classificação da área em que se encontra em zona rural ou urbana. A Lei nº 5.868/72 nos traz o conceito de imóvel rural, *in verbis*:

Art. 6º. Para fim de incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, a que se refere o artigo 29 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare.

Parágrafo único. Os imóveis que não se enquadrem no disposto neste artigo, independentemente de sua localização, estão sujeitos ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, a que se refere o artigo 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Outro ponto importante para o presente trabalho diz respeito ao conceito de propriedade produtiva, áreas efetivamente utilizadas e áreas consideradas não aproveitáveis. A Lei nº 8.629/93 em seu artigo 6º define a propriedade produtiva como sendo aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge simultaneamente graus de utilização e eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. E no seu parágrafo 3º define o que são áreas efetivamente utilizadas, quais sejam:

- I - as áreas plantadas com produtos vegetais;
- II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;
- III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;
- IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;
- V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes

O artigo 10, incisos I a IV, da citada Lei nos traz as áreas consideradas não-aproveitáveis:

- I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;
- II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;
- III - as áreas sob efetiva exploração mineral;
- IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

É importante destacar, novamente, que a indivisibilidade do módulo rural na atualidade admite apenas uma exceção, qual seja: quando se pretende transformar o imóvel, de

rural em urbano, através da mudança de sua destinação, após prévia aprovação do INCRA (Decreto nº 62.504/68 e Decreto nº 63.058/68). Conforme Instrução INCRA 17-B³, em seu item 3.1, tem-se que o parcelamento para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições do art. 96, do Decreto nº 59.428/66 e do art. 53 da Lei nº 6.766/79. No item 3.3 da citada Instrução, tem-se que os parcelamentos com vistas à formação de sítios de recreio somente poderão ser executados em área que:

- a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;
- b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;
- c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

Essas condições deverão ser comprovadas através de declaração da municipalidade e/ou através de circunstanciado laudo assinado por técnico habilitado e, verificada uma destas condições especificadas acima, o INCRA, em atendimento a requerimento do interessado (ANEXO 1), declarará nada ter a opor ao parcelamento. Em tal hipótese de parcelamento, caberá ao INCRA a prévia aprovação do projeto. Vale relembrar que os loteamentos de imóveis urbanos são regidos pela Lei nº 6.766/79 e os rurais pelo Decreto-Lei nº 58/37 onde, neste último, o parcelamento para fins urbanos deve ser precedido de lei municipal que o inclua na zona urbana ou de expansão urbana do município e, ainda, deverá ser averbada tal alteração de destinação do imóvel, de rural para urbano, com apresentação de certidão expedida pelo INCRA.

3.5 Viabilidade de licenciamento ambiental de parcelamento e uso do solo para sítios recreativos em Minas Gerais

Nas últimas décadas, a sociedade vem despertando para a importância da manutenção de um meio ambiente saudável, buscando fórmulas alternativas para a problemática ambiental, repensando o crescimento econômico desenfreado. Para tanto, busca-se a possível e desejável conciliação entre o desenvolvimento, a preservação do meio ambiente e a melhoria na qualidade de vida através do desenvolvimento sustentado ou ecodesenvolvimento. O licenciamento ambiental foi criado com vistas a proteger o meio ambiente, atuando como medida preventiva e corretiva, razão pela qual a sua concessão está atrelada a uma série de questões que devem ser levadas em consideração, dentre elas, as exigências da legislação, conjuntamente com a conservação e preservação do meio ambiente – parte de um planejamento estratégico de um desenvolvimento sustentado.

³ Instrução INCRA nº 17-b, de 22 de dezembro de 1980 do INCRA. Boletim de Serviço nº 51, de 22 de dezembro de 1980, dispõe sobre o Parcelamento de Imóveis Rurais.

Os princípios da prevenção e da precaução – basilares do direito ambiental – trazem a prioridade que deve ser dada a todas e quaisquer medidas que evitem o surgimento de atentados ao meio ambiente, com a finalidade de reduzir ou extinguir as causas de ações suscetíveis de afetar a sua qualidade. Aquele princípio, de abrangência ampla, traz as prioridades para o direito ambiental, qual seja, a preservação do meio ambiente; já este, o princípio da precaução, de alcance mais restrito, traz as medidas a serem adotadas para sua execução, dentre elas, o licenciamento ambiental. É importante enfatizar o conceito de Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, licencia a localização, instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, desde que, preenchidos pelo empreendedor os requisitos legais exigidos em cada caso concreto.

Visando à defesa do meio ambiente equilibrado e saudável, a legislação vigente, em regra, só admite o parcelamento do solo urbano ou de expansão urbana, não admitindo a divisibilidade do solo rural. Contudo, a indivisibilidade do solo rural admite uma exceção, quando se pretende transformar o imóvel, de rural em urbano, pela mudança de sua destinação, mediante prévia aprovação do INCRA (Decreto nº 62.504/68 em seus artigos 1º, 2º e 4º; Decreto nº 63.058/68 em seu artigo 1º). Isso acontece porque as pessoas de maior poder aquisitivo têm, cada vez mais, procurado fugir dos centros urbanos e de sua vida estressante para sítios de recreio, onde, entre outras coisas, buscam ficar mais perto da natureza. Elas, muitas vezes, chegam mesmo a abandonar a vida urbana e passam a eleger como sua moradia principal, aquilo que a priori seriam sítios de recreio apenas. São, em regra, pessoas que sabem o valor de um meio ambiente equilibrado, saudável. No entanto, buscam, para a instalação de seus sítios, áreas mais bem atendidas por infra-estrutura, perto de paisagens bonitas que, não raro, coincidem com Áreas de Preservação Permanente. Assim, esses sítios de recreio, apesar da conscientização de seus proprietários ou posseiros (com *animus domini*), têm sido fonte de grande degradação ambiental: do ar, do solo, das águas.

Não havendo legislação a ser cumprida, que possibilitaria a realização desses anseios por sítios de recreio, dá-se a instalação desses em áreas altamente produtivas e, em regra, cumpridoras da função social da propriedade rural. Nosso objetivo é que o poder público, como grande responsável pela manutenção de um meio rural equilibrado, busque criar deliberações que possibilitem a consecução harmônica entre esses dois interesses: o meio ambiente saudável e os sítios de recreio. Não seria o caso de se viabilizar a implementação do licenciamento em solo rural que perdeu seu potencial produtivo e, conseqüentemente, a sua função social maior, estando esses licenciamentos atrelados à busca da recuperação desse nosso meio ambiente? Desse modo, estar-se-ia tentando conciliar o direito público com o direito privado, quais sejam: possuir, usufruir e cuidar de solos rurais deteriorados com a implementação

e manutenção de sítios de recreio, atentos a responsabilidade individual de cada um com o bem maior de um meio ambiente saudável. E dessa forma buscar-se-ia manter uma nova função social para esses solos rurais desde que abrangidos por uma licença do poder público.

Os sítios de recreio seriam, em regra, áreas de baixa densidade demográfica, por tratar-se de uso unifamiliar, com menor risco para qualidade do meio ambiente, um vez que, se estabeleceria como critério adicional para a sua classificação a densidade populacional bruta, expressa em habitantes por hectare, correspondente à relação entre a população prevista para ocupar o empreendimento na sua fase de saturação e a área total do empreendimento, conforme certidão de registro do imóvel, impedindo o desmembramento de uma propriedade em parcelas menores que aquelas consideradas como critérios para o módulo rural (ou FMP) para definir os requisitos e procedimentos do licenciamento ambiental. Será adotado, também, o critério de localização do empreendimento, dispensando tratamento especial àquelas áreas rurais improdutivas, criando-se zonas de urbanização específicas (dentro da viabilidade do município e comunicação ao INCRA para a sua desvinculação, quando descaracterizam tais áreas do conceito de imóvel rural, pois perderam suas características produtivas).

A Lei nº 6.766/79 determina as condições em que uma área poderá ser parcelada: primeiramente, só são parceláveis, para fins urbanos, as glebas e terrenos situados em zona urbana ou de expansão urbana, ou da *urbanização específica*, definidas pelo plano diretor ou aprovadas e delimitadas por lei municipal. Essa lei delimita as áreas já urbanizadas e ocupadas, as áreas destinadas à expansão urbana e, ainda, as áreas reservadas aos sítios de recreio – Zona Fronteiriça entre o solo urbano e o rural. Para atender a essa atribuição, o município deve estabelecer diretrizes e critérios de ordenação do uso e ocupação do solo nas zonas rurais, consolidados na formulação da política rural municipal, considerando que a única condicionante preexistente é o lote mínimo rural, com área mínima estabelecida pelo INCRA de módulo rural (FMP), de acordo com cada região. Isso se faz necessário, pois, a instalação desses empreendimentos, hoje em dia, desconsidera o planejamento urbano municipal, causando, muitas vezes, danos ambientais num processo completamente irregular.

Além disso, entendemos ser necessária a observância de outro requisito, qual seja, a limitação percentual da intervenção no solo com intuito de deixar o ambiente o mais próximo possível do natural, diminuindo, assim, a sua impermeabilização. Há que se ressaltar que, por mais complicado que seja o processo de licenciamento, a sua execução sofrerá menos percalços se todos os problemas e dúvidas forem solucionados na fase de projeto, com planejamento cuidadoso antes de sua execução, ampliando suas chances de sucesso. Dessa forma, os princípios da prevenção e da precaução estarão atingindo a finalidade do princípio do desenvolvimento sustentado. Entendemos que a

denominação escolhida – zona fronteira – é adequada porque tais áreas não podem ser chamadas de zona rural por serem áreas improdutivas, não alcançando destinação rural. E não podem ser chamadas de zona urbana porque não podem ter o tratamento específico de loteamentos. O que se pretende, portanto, é a criação de uma legislação específica de licenciamento ambiental para as áreas intermediárias entre a zona rural e a zona urbana (zona fronteira), buscando o controle do Poder Público, evitando-se a degradação ambiental.

Além disso, existe, no nosso entendimento, uma confusão legal quanto a estas áreas, pois se destinadas a sítios de recreio são consideradas áreas urbanas, mas são regidas e fiscalizadas pelo INCRA, órgão federal responsável pelas áreas rurais, pois, esses parcelamentos, em razão do fim urbano que contém, não podem ser implantados nas zonas rurais por não se destinarem à atividade agrícola; nem podem ser integrantes da zona urbana ou de expansão urbana porque não podem ser divididos em parcelas mínimas de lotes, que têm um percentual bem menor que o de módulo rural. O que se pretende, portanto, é a organização / normatização (minuta a ser apresentada futuramente) dessas áreas, através da propositura de uma DN COPAM para estabelecer normas para licenciamento ambiental de parcelamento do solo rural de utilização específica, para fins de sítio de recreio, tendo como parâmetro a DN COPAM nº 58/02, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Terra. Com isso estar-se-á condicionando o tamanho da área ao previsto para o módulo rural (ou FMP), ocupado por unidades unifamiliares, o que causaria menos impacto ao meio ambiente em razão de uma menor densidade demográfica que, conseqüentemente, causaria menor produção de resíduos sólidos e líquidos. Para se verificar isso, basta lembrar, entre outras coisas, que a quantidade de resíduos líquidos e sólidos a ser gerada é diretamente proporcional à população assentada. Além disso, estar-se-ia reduzindo a impermeabilização do solo (uma vez que será aplicado um percentual máximo de intervenção nos módulos).

Deduz-se daí que os sítios de recreio só podem ser implantados em áreas que perderam suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento e, também, sua função social. Com estas considerações temos que tais sítios proporcionarão uma adequada utilização da área protegendo o meio ambiente de novas ou possíveis degradações, devendo obedecer e atender a todas as exigências quanto a diretrizes, localização, elaboração, aprovação, registro e execução do plano, evitando-se loteamentos ilegais e/ou clandestinos.

4. Conclusão

Há, no Brasil, um direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, como todo direito fundamental, trata-se de um direito indisponível. Ressalte-se que esta indisponibilidade vem acentuada na Constituição Federal pelo fato de mencionar-

se que a preservação do meio ambiente deve ser feita no interesse não só das presentes, como igualmente das futuras gerações. Estabeleceu-se, por via de consequência, um dever não apenas moral, como também jurídico e de natureza constitucional, para as gerações atuais de transmitir esse *patrimônio* ambiental às gerações que nos sucederem e nas melhores condições do ponto de vista ecológico. Por outro lado, o meio ambiente é considerado *bem de uso comum do povo*, ou seja, não pertence a indivíduos isolados, mas a generalidade da sociedade. Além de ser bem comum do povo, o meio ambiente é reputado bem essencial à qualidade de vida. Em outras palavras, sem respeito a ele não se pode falar em qualidade de vida. Portanto, o Poder Público tem dever constitucional de zelar pela defesa e preservação do meio ambiente, e não uma mera faculdade. Transforma-se sua atuação de defesa e preservação, de discricionária para vinculada, saindo-se da esfera da conveniência e oportunidade para ingressar numa única imposição, qual seja, defender e proteger o meio ambiente. À Administração não cabe, pois, deixar de proteger e preservar o meio ambiente a pretexto de que tal não se encontra entre suas prioridades públicas, uma vez que o Poder Público, a partir da Constituição de 1988, não atua por que quer, mas porque assim é determinado pela Lei Maior.

De outra parte, o cidadão deixa de ser mero titular de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passando a ter o dever de defendê-lo e preservá-lo. Além disso, os titulares do bem jurídico meio ambiente não são apenas os cidadãos (as presentes gerações), mas, por igual, aqueles que ainda não existem, e os que poderão existir (as futuras gerações). Verifica-se nos dispositivos da Constituição a preocupação de se preservar o meio ambiente, de se resguardar a função social da propriedade, além de definir as competências dos entes dos poderes públicos no que se refere ao ordenamento do meio ambiente.

Para que se alcance o direito constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve o Poder Público utilizar, além de toda a legislação específica, os Princípios Ambientais extraídos da Constituição e das leis esparsas. Dentre a legislação específica utilizada neste trabalho, destacamos a do Licenciamento Ambiental relativa ao Parcelamento do Solo Urbano no Estado de Minas Gerais. E, ainda, as normatizações do INCRA e as leis federais acerca do Parcelamento do Solo Rural. Verifica-se, assim, um emaranhado de leis que regulam os parcelamentos do solo urbano e solo rural. Isso porque, atualmente, tem-se observado no processo de urbanização no Brasil o avanço dos usos urbanos sobre as áreas rurais, comprometendo as atividades produtivas específicas, as áreas de preservação de mananciais e a cobertura vegetal existentes. Esse avanço vem ocorrendo por meio de instalação, dentre outros, de *sítios de recreio*, destinados a produzir uma segunda moradia como local de recreação/lazer, o que tem causado degradação ambiental devido à falta de licenciamento específico para esta finalidade.

A expressão *Sítios de Recreio*, utilizada neste trabalho, tem por finalidade o parcelamento dessas zonas fronteiriças, zona mista entre rural e urbana, através da implementação de licenciamento ambiental em áreas rurais improdutivas, resguardando-se, assim, as áreas produtivas; além de reduzir o aumento da densidade demográfica nestas áreas, com a limitação de parcelamento diferentemente das proporções de lotes (áreas muito reduzidas). Assim, além do requisito de utilização de áreas improdutivas, tais áreas teriam um percentual limitativo de intervenção em cada unidade, ressaltando-se que o parcelamento do solo deverá respeitar o mínimo permitido como Módulo Rural (ou FPM), resguardando a permeabilização do solo, devendo, ainda, serem destinadas às unidades unifamiliares.

O local e a implantação do plano de parcelamento visaria uma área territorial no parâmetro seguido pelo INCRA, resguardando a função social e que, ao mesmo tempo tivesse a conotação urbana servindo de local de divertimento com infra-estrutura capaz de atender os anseios do proprietário, evitando-se loteamentos clandestinos e/ou ilegais que prejudiquem um meio ambiente propício à sadia qualidade de vida de todos.

Para a implementação destacamos a necessidade dos seguintes procedimentos: elaborar, juntamente com a Equipe Técnica da Câmara de Infra-Estrutura da Fundação de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais, a propositura de Minuta de uma DN COPAM para licenciamento ambiental de parcelamento e uso do solo rural com fins de sítios de recreio; sugerir aos municípios a criação de zonas de urbanização específica em seus Planos Diretores, dentro da viabilidade, para que passe a fazer parte do ordenamento do uso e ocupação do solo do referido município, comunicando-se ao INCRA o pedido de desvinculação dessa área; comunicar ao INCRA o novo procedimento, qual seja, licenciamento ambiental para parcelamento do solo no Estado de Minas Gerais, com fins de implantação de Sítios de Recreio. Dessa forma, estar-se-ia regularizando as zonas fronteiriças, zona de transição entre o rural e o urbano, evitando-se que os avanços e usos urbanos, sem um licenciamento ambiental adequado, desestruturam a organização rural.

5. Referências bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000.

BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita. *Direito agrário contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BRASIL. *Estatuto da cidade*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. *Estatuto da terra*. 2. ed. Porto Alegre: Sagra, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

FERNANDES, Victor Paulo. *Impacto ambiental: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3. ed. São Paulo: RT, 2005.

GODOY, Luciano de Souza. *Direito constitucional agrário: o regime de propriedade*. São Paulo: Atlas, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PROENÇA, Alencar Mello. *Direito agrário*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TEIXEIRA, S. de F. O meio ambiente. *Revista Consulex*, a. 4, n. 46, out. 2000.